SURVEILWEL

NADZOR SOCIALNEGA VARSTVA: DIGITALNI ŠIVI V MREŽI SOCIALNE VARNOSTI

avtorja:

Lior Volinz
Aleš Završnik

30. 8. 2026

INŠTITUT ZA KRIMINOLOGIJO
pri Pravni fakulteti v Ljubljani

KLJUČNA SPOROČILA

Digitalizacija upravljanja sistema socialnega varstva v Sloveniji je poenostavila izmenjavo podatkov o upravičencih med centri za socialno delo ter številnimi državnimi in zasebnimi podatkovnimi zbirkami. To je izboljšalo učinkovitost postopkov in številnim upravičencem olajšalo dostop do socialnega varstva.

Nadzor na področju socialnega varstva je eden ključnih stebrov digitalne socialne države. Čeprav zagotavlja dragocene podatke tako za socialne delavce kot tudi za oblikovalce politik, pa ta razvoj in širjenje nadzora odpirata pomembna vprašanja glede zasebnosti, preglednosti in privolitve. Upravičenci imajo včasih le omejeno razumevanje tega, katere informacije se o njih zbirajo, od kod izvirajo in kako se uporabljajo. Večja preglednost in možnost dejanske informirane privolitve bi upravičencem omogočili večji nadzor nad njihovim digitalnim profilom ter okrepiti odgovornost institucij. To je pomembno tudi z vidika ohranjanja zaupanja v institucije socialnega varstva.

Digitalni sistemi ne odpravljajo pristranskosti in predpostavk, ki so že prisotne v upravljanju sistema socialnega varstva. Zlasti pripadniki romske skupnosti in nedavni priseljenci se pri uveljavljanju pravic iz socialnega varstva v Sloveniji pogosto soočajo z večjimi ovirami. Pravičen digitalni sistem socialnega varstva zahteva tako zaščitne mehanizme za preprečevanje pristranskosti kot tudi prostor za strokovno presojo. Ugotovitve projekta kažejo, da strokovna presoja socialnih delavcev ostaja pomembna za razumevanje informacij v kontekstu življenja upravičencev. Diskrecijska presoja lahko zato ob ustreznem usposabljanju dopolni in popravi nepopolne ali zavajajoče digitalne profile ter je ne bi smeli obravnavati zgolj kot vir morebitne nedoslednosti.

Pravične odločitve na področju socialnega varstva so odvisne od točnih in ažurnih podatkov. Zamude, zastareli podatki ali politične ad hoc izjeme lahko privedejo do nedosledne obravnave upravičencev ali neupravičene diskriminacije, in spodkopljejo zaupanje v sistem socialnega varstva. Organi, pristojni za socialno varstvo, bi morali zagotoviti, da se ključni upravni podatki redno posodabljajo ter da zanje veljajo jasna in enotna pravila. Pri morebitni prenovi avtomatizirane izmenjave podatkov ne bi smela biti v ospredju zgolj učinkovitost, temveč tudi kakovost in zanesljivost podatkov.

UVOD/POVZETEK PROBLEMATIKE

SURVEILWEL, je projekt MSCA, ki ga je finančno podprl program ERA fellowship in obravnava pojav in razvoj nadzora na področju socialnega varstva v Sloveniji. V zadnjih desetletjih je razvoj novih digitalnih tehnologij za zbiranje, urejanje in obdelavo (velikih) podatkov organom na področju socialnega varstva omogočil doslej neprimerljiv vpogled v zasebno življenje upravičencev. Avtomatizirani algoritmični procesi odločanja tako vzpostavljajo sumničav odnos do državljanov, saj na podlagi zbranih podatkov določajo, ali so upravičeni do zadovoljevanja najosnovnejših potreb. Od leta 2011 digitalna orodja in pravni okvir centrom za socialno delo (CSD) v Sloveniji omogočajo izmenjavo podatkov z več kot 50 javnimi in zasebnimi podatkovnimi zbirkami. Namen teh rešitev je avtomatizirati odločanje o upravičenosti do socialnih transferjev ter omogočiti odkrivanje nepravilnosti in goljufij.

Čeprav orodja za nadzor na področju socialnega varstva prispevajo k večji učinkovitosti, lahko kompleksne in kontekstualno pogojene življenjske okoliščine posameznikov hkrati skrčijo na poenostavljene podatkovne točke. S tem postaneta upravičenost in sum odvisna od tega, katere vidike življenja je mogoče zabeležiti in jih algoritmično oceniti. Hkrati lahko dokazno breme prenesejo na upravičence, okrepijo nadzor nad že tako marginaliziranimi skupinami ter povzročijo, da napake in nepopolni podatki neposredno vplivajo na njihov dostop do temeljnih socialnih pravic.

METODE IN PRISTOPI

Projekt preučuje, kako uvajanje novih, na podatkih temelječih in avtomatiziranih tehnologij nadzora nad sistemi socialnega varstva spreminja delo institucij in strokovnih delavcev na tem področju. Poleg tega sem raziskoval, kako informacije potujejo med institucijami in bazami podatkov, vključenimi v ta nadzor, ter kako se podatki na tej poti obdelujejo in spreminjajo, preden algoritemsko odločanje sprejme končno odločitev. Posebej me je zanimalo tudi, kakšne možnosti imajo upravičenci za pritožbo ali druge oblike pravnega varstva. Teoretsko se projekt opira na raziskave nadzora v socialnem varstvu, digitalizacije ter dela strokovnih delavcev, ki neposredno odločajo o pravicah upravičencev. Preučuje, kako digitalni sistemi spreminjajo odnos med upravičenci in državo, pri tem pa uvajamo koncepta digitalne »papirnate resničnosti« (digital papereality) in pomanjkanja podatkov, ki pomagata pojasniti, kako način, na katerega so upravičenci predstavljeni v upravnih evidencah in podatkih – ali odsotnost takšnih podatkov – vse pogosteje vplivata na odločitve o njihovem dostopu do socialnih pravic.

Projekt je uporabljal kvalitativni metodološki pristop, ki je temeljil na poglobljenem kvalitativnem etnografskem raziskovanju v treh centrih za socialno delo v različnih delih Slovenije ter na 14 polstrukturiranih intervjujih s slovenskimi socialnimi delavci. Raziskavo smo dopolnili z analizo dodatnih virov, vključno z medijskimi članki, parlamentarnimi protokoli in poročili nacionalnih revizijskih institucij. Rezultati, zbrani v obliki terenskih zapiskov, posnetkov in transkriptov, so bili s strani vodilnega raziskovalca sistematično razvrščeni vnaprej določenih kategorijah ter analizirani z namenom prikaza poti podatkov, vključenih v nadzor na področju socialnega varstva in avtomatizirano odločanje.

ZAKLJUČKI

Ugotovitve projekta izpostavljajo omejitve pri nadzoru in avtomatiziranem odločanju v sistemu socialnega varstva ter hkrati kažejo, da sta tako strokovna presoja kot tudi pristranskost še vedno prisotni pri izvajanju socialnega varstva. Kljub vse večji uporabi digitalnih orodji za ugotavljanje upravičenosti in odkrivanje goljufij te tehnologije ne odpravljajo nejasnosti in kompleksnosti, ki spremljajo obravnavo upravičencev v sistemu socialnega varstva. Nasprotno, lahko bi rekli da sobivajo z diskrecijskimi presojami socialnih delavcev, katerih razumevanje in odločitve še naprej vplivajo na to, kako se informacije, zbrane z nadzorom v sistemu socialnega varstva, razumejo in uporabljajo. Hkrati pa digitalizacija ne odpravlja nujno že obstoječih pristranskosti. Ustaljene predstave o upravičencih lahko vplivajo na način, kako se razlagajo podatki – in njihova odsotnost – ter tako prek na videz nevtralnih tehnoloških in admnistratinih sistemov potencialno prispevajo k reprodukciji neenakosti.

Rezultati nadalje kažejo, da imajo upravičenci do socialnih pravic še vedno možnost aktivno vplivati na svojo digitalno dokumentacijo in se pogajati o njej. Upravičenci tako niso zgolj pasivni subjekti digitalnega nadzora, temveč se učijo, kako se informacije o njih zbirajo in presojajo, ter poskušajo vplivati na to, katere informacije so dostopne organom socialnega varstva. To lahko vključuje popravljanje podatkov v evidencah, omejevanje količine informacij, ki so o njih na voljo, ali predložitev informacij, ki podpirajo njihovo upravičenost do socialne pomoči. Za številne marginalizirane upravičence lahko težave pri urejanju zadev v digitaliziranem sistemu socialnega varstva pomenijo, da jim je onemogočen dostop celo do najosnovnejših socialnih pravic.

PRIPOROČILA ZA OBLIKOVANJE POLITIK

Priporočilo 1: Minimizacija podatkov

Organi socialnega varstva bi morali pri avtomatiziranem ugotavljanju upravičenosti dosledno uporabljati načelo minimizacije podatkov ter zbiranje in izmenjavo podatkov omejiti na informacije, ki so nujno potrebne in sorazmerne za ugotavljanje upravičenosti do socialnih prejemkov. Sedanji sistem temelji na obsežnem pretoku podatkov iz več kot 50 javnih in zasebnih podatkovnih zbirk, zaradi česar je centrom za socialno delo za avtomatizirano ugotavljanje upravičenosti na voljo širok nabor informacij, sistem pa je bolj usmerjen k pregonu goljufij kot k zagotavljanju podpore na področju socialnega varstva. To pa občutno vpliva na zasebnost upravičencev. Izmenjavo podatkov in obsežne pravice dostopa organov socialnega varstva do podatkov bi bilo mogoče oblikovati drugače, tako da bi se omejila na konkretna vprašanja, zadevna za ugotavljanje upravičenosti. Namesto celotne zgodovine lastništva vozil upravičenca bi lahko na primer Register motornih vozil posredoval le podatek o tem, ali je upravičenec trenutno lastnik vozila, ali ima v lasti več kot eno vozilo oziroma ali je vrednost vozila, ki ga ima v lasti, nad določenim relevantnim pragom. To bi organom socialnega varstva omogočilo vpogled v podatke potrebne za ugotavljanje upravičenosti, ne da bi bili pri tem razkriti nepovezani podatki o preteklih transakcijah in premoženju upravičenca. Takšen pristop bi zmanjšal nepotreben nadzor, omejil morebitne posledice uporabe nerelevantnih ali zastarelih podatkov ter bolje zaščitil zasebnost upravičencev in njihov dostop do socialnih pravic, hkrati pa zagotovil bolj sorazmerno delovanje države.

Priporočilo 2: Na poti k preglednosti in informirani privolitvi

Organi socialnega varstva bi morali zagotoviti večjo preglednost pri pretoku in uporabi podatkov o upravičencih ter okrepiti njihovo zmožnost razumeti in, kjer je mogoče, privoliti v način izmenjave svojih podatkov. Upravičence bi bilo treba jasno in aktivno obvestiti o tem, do katerih javnih in zasebnih podatkovnih zbirk se dostopa za namene sistema socialnega varstva, katere vrste informacij se pridobivajo, kako se te informacije uporabljajo pri presoji upravičenosti ter katere druge institucije te informacije prejmejo ali do njih lahko dostopajo. Kjer informirana privolitev za izmenjavo podatkov ni strogo zahtevana z zakonom, bi morali imeti upravičenci dejanske možnosti, da odločajo o posameznih načinih uporabe svojih podatkov, ne da bi s tem ogrozili svoj dostop do socialne pomoči. To bi moralo še posebej veljati za pravice, ki pripadajo splošni populaciji (na primer otroški dodatki), ter za zahteve po dostopu do zasebnih podatkovnih zbirk, kot so banke. Večja preglednost bi upravičencem omogočila, da bolje razumejo svojo digitalno »papirnato resničnost« in se v njej lažje znajdejo, hkrati pa bi okrepila odgovornost in zaupanje v institucije socialnega varstva. Predloge za prihodnje vključevanje orodij strojnega učenja in umetne inteligence v sisteme socialnega varstva bi bilo treba skrbno in kritično preučiti, saj se je pokazalo, da njihova uporaba zmanjšuje preglednost, možnosti za informirano privolitev in enakost pri dostopu do socialnih prejemkov.

Priporočilo 3: Natančni podatki za pravično presojo, ne ad hoc rešitve

Odločitve o upravičenosti do socialne podpore so odvisne od dostopa do natančnih in ažurnih informacij o upravičencih. Vendar centri za socialno delo (CSD) že več kot šest let, od leta 2020, niso prejeli posodobljenih vrednosti nepremičnin v lasti upravičencev – podatkov, ki se uporabljajo za ugotavljanje upravičenosti in višine socialne podpore, ki jo prejema več deset tisoč upravičencev.

Pred kratkim je slovenska vlada namesto posodobitve podatkovne baze sprejela zakon, s katerim je posodobitev odložila za 18 mesecev, pri čemer je utemeljila, da bi višje vrednosti lahko neupravičeno prizadele upravičence. Čeprav je treba upoštevati dejanske potrebe upravičencev, ostajajo natančni in pravočasni podatki relevantni za pravičnost postopka. Izjema za lastnike nepremičnin z visoko vrednostjo lahko zmanjša zaupanje v sistem socialnega varstva in neupravičeno prizadene druge upravičence. Prenova avtomatizirane izmenjave podatkov med organi socialnega varstva in državnimi podatkovnimi zbirkami bi morala biti poenostavljena ter ne bi smela temeljiti na ad hoc rešitvah.

Priporočilo 4: Opolnomočenje socialnih delavcev za uporabo strokovne presoje ob obravnavanju pristranskosti

Organi socialnega varstva bi morali razviti zaščitne ukrepe proti pristranskosti, ne da bi pri tem odpravili strokovno presojo socialnih delavcev. Digitalni sistemi, kot sta KRPAN in ISCSD2, bi morali podpirati, ne pa nadomeščati presoje socialnih delavcev o okoliščinah upravičencev, zlasti kadar so podatki nepopolni, zastareli ali ne odražajo dejanskih življenjskih okoliščin. To zahteva jasne smernice o tem, kako je treba digitalne informacije uporabljati in razlagati, redno usposabljanje o morebitnih pristranskostih ter postopke za dokumentiranje in pregledovanje diskrecijskih odločitev. Socialni delavci bi morali imeti možnost, da digitalne informacije postavijo pod vprašaj, jih umestijo v širši kontekst in po potrebi odstopajo od njih, pri čemer morajo takšne odločitve ostati pregledne, zanje pa mora biti možno ugotoviti odgovornost. Ta pristop priznava, da diskrecijska presoja ni nujno šibkost izvajanja socialnega varstva: če je ustrezno podprta in nadzorovana, lahko prepreči, da bi avtomatizirani sistemi nepopolne podatke ali obstoječe predpostavke spremenili v nepravične odločitve.

O AVTORJIH

Dr. Lior Volinz

Je vodilni raziskovalec na projektu in je zaposlen na Inštitutu za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Kontakt: lior.volinz@inst-krim.si

Prof. dr. Aleš Završnik

Je znanstveni svetnik in direktor Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani ter redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljana. Kontakt: ales.zavrsnik@pf.uni-lj.si.

Projekt je prejel finančna sredstva programa za raiskovanje in inovacije Evropske unije Obzorja 2020 kot del projekta MSCA SURVEILWEL, številka projekta v okviru ERA Fellowship 101130820.

Funded by the European Union